

多様な農業の共存に向けて



国際農業・食料レター



2016年 **10**月 (No. 190)

全国農業協同組合中央会

〈今月の話題〉

大統領選挙・上下両院議会選挙を前にした米国政治情勢とTPPの行方

☆国際農業・食料レターのバックナンバーは、下記
インターネットホームページをご覧ください。



＜「国際農業・食料レター」に関する問い合わせ先：JA全中 農政部 国際企画課
〒100-6837 東京都千代田区大手町1-3-1 JAビル ☎ 03-6665-6071＞
インターネット・ホームページ：<http://agri.ja-group.jp/data/global/news.php>

大統領選挙・上下両院議会選挙を前にした 米国政治情勢とTPPの行方

1. はじめに

昨年から1年以上に渡り戦いが展開されてきた米国大統領選挙は、11月8日の投票日をあと約2週間後に控え、いよいよ最終局面に突入している。これまでクリントン候補が若干のリードを保つ形で推移してきた両党大統領候補の支持率は、9月下旬から行われている討論会での直接対決において同候補が優位に立ったことに加え、トランプ候補が相次ぐ不適切発言等により失速したことにより、両者の差がさらに広がりつつある状況となっている。

他方、大統領選と同時に選挙が行われる上下両院においては、現在共和党が多数派を占めているものの、上院では民主党による多数党奪還も視野に入るなど共和党にとって厳しい情勢となっており、共和党幹部は、少しでも多くの議席を死守することを最優先としている。

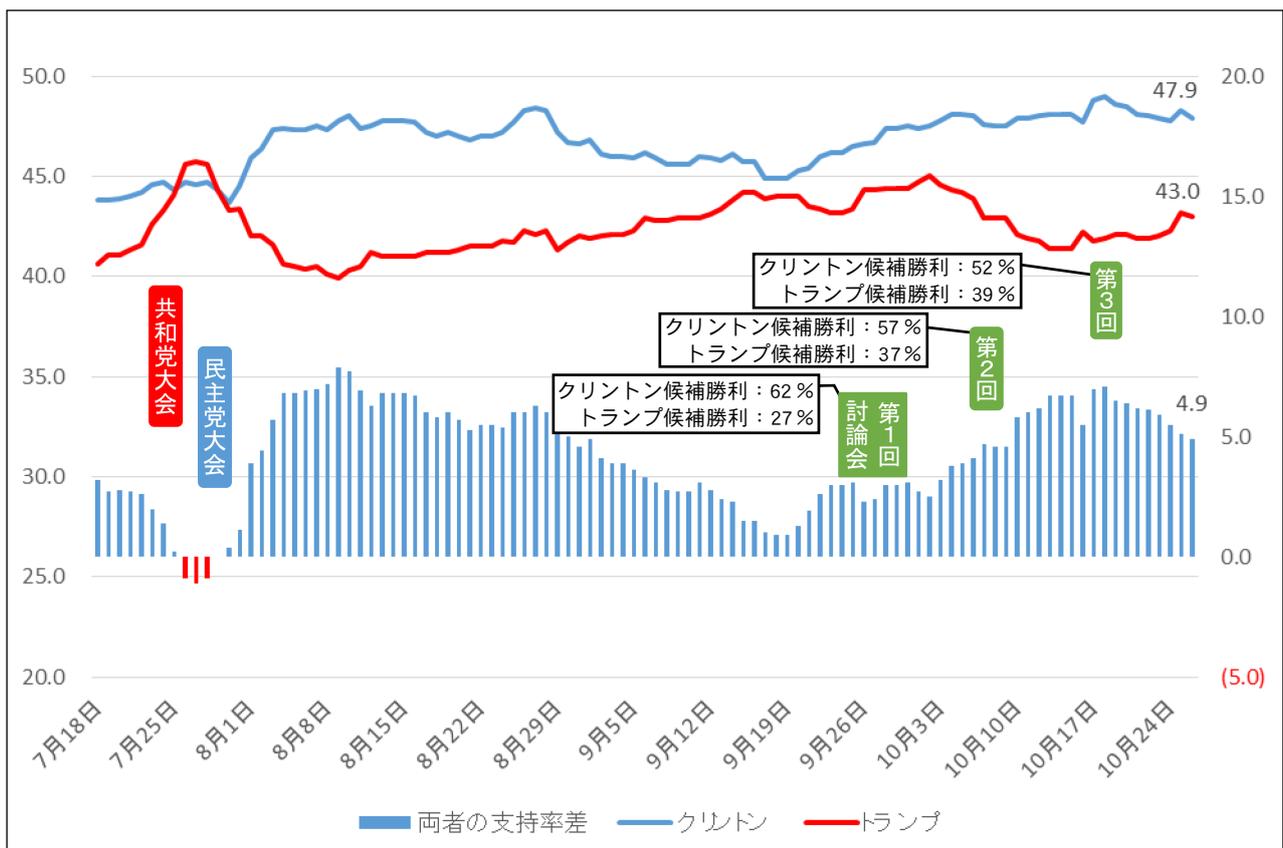
そうした中、両大統領候補がともに反対し、懐疑的な世論が広がるTPPについては、早期批准に向けた議会の機運は依然として高まっていない。オバマ大統領は、TPA法で定められた手続きを着々と進め、任期内の批准完了を目指す考えを繰り返し強調しているものの、選挙後のレームダック議会での審議には、議会の懸念事項をはじめとする政治的ハードルのほか、来年度予算審議等を含めた日程的なハードルにも直面するなど、多くの困難が伴う状況となっている。

そこで本レターでは、大統領・上下両院議会選挙を間近に控えた中で、現時点での米国の政治状況を今一度俯瞰するとともに、レームダック議会でのTPP審議に影響を与える主要要素を改めて整理し、TPPをめぐる選挙後の動きに備えることとしたい。

2. 大統領選挙の状況

クリントン・トランプ両候補の支持率は、7月下旬の両党党大会における正式指名以降、概ねクリントン候補がリードを保つ形で推移してきたが、9月下旬から相次いで行われた討論会での直接対決にかかる世論調査では同候補が優勢となっていることに加え、トランプ候補が新たな不適切発言等により失速したことにより、直近ではクリントン候補がその差を広げつつある状況となっている。

【図1 クリントン・トランプ両候補の支持率とその差の推移】



出典：グラフはReal Clear Politicsによる複数の世論調査の平均値より全中作成。

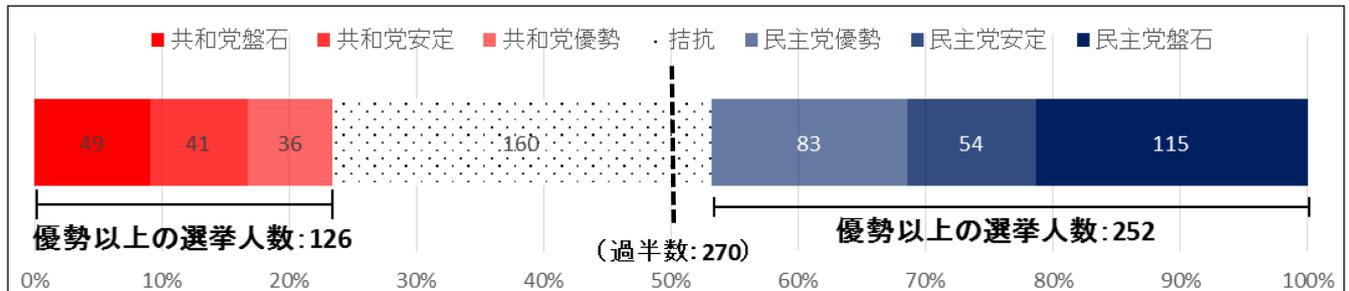
討論会についてはCNN世論調査より。

しかしながら、米国の大統領選は、各州およびコロンビア特別区（DC）に配分されている大統領選挙人¹と呼ばれる者を通じた間接選挙の仕組みをとっていることに加え、大多数の州において、勝利した候補が当該州の全ての選挙人を獲得する「勝者総取り形式」を採用している関係から、全体の支持率や得票数が直接的に勝敗を決するわけではなく、最終的には大統領選挙人の獲得数によって決まることとなる。

1 一般選挙では、まず有権者が「大統領選挙人」を選出し、選挙人が大統領を選出するという間接選挙の方式がとられている。したがって、選ばれるのはあくまで「選挙人」であるが、各選挙人がどの候補に投票するかは予想できるため、一般選挙の結果が確定した時点で次の大統領が事実上決定する。

大統領選挙人の人数は合計で538名となっており、勝利にはその過半数となる270名の獲得が必要であるが、現在の各州での見通しを見ると、クリントン候補が優位に立つ州の合計選挙人数は252名であり、過半数を伺う勢いとなっている。一方、トランプ候補のそれは126名であり、拮抗州のほとんどを手中に収めなければ勝利は難しい状況に立たされている。

【図2 クリントン・トランプ両陣営の選挙人獲得見込数】



出典：Real Clear Politics（10月26日現在）

【表1 州別の情勢（カッコ内は各州が有する選挙人数）】

情勢	共和党盤石	共和党安定	共和党優勢	拮抗	民主党優勢	民主党安定	民主党盤石
獲得見込	49	41	36	160	83	54	115
州等	アラバマ (9) アーカンソー (6) アイダホ (4) ケンタッキー (8) ネブラスカ (4) ノースダコタ (3) オクラホマ (7) ウェストバージニア (5) ワイオミング (3)	ルイジアナ (8) ミシシッピ (6) モンタナ (3) サウスダコタ (3) テネシー (11) アラスカ (3) カンザス (6) ネブラスカ2区* (1)	インディアナ (11) ミズーリ (10) サウスカロライナ (9) ユタ (6)	フロリダ (29) オハイオ (18) ノースカロライナ (15) ネバダ (6) アイオワ (6) アリゾナ (11) ジョージア (16) ペンシルバニア (20) テキサス (38) メイン2区* (1)	メイン (2) バージニア (13) ウィスコンシン (10) ミネソタ (10) コロラド (9) ミシガン (16) ニューメキシコ (5) コネチカット (7) オレゴン (7) ニューハンプシャー (4)	ロードアイランド (4) デラウェア (3) イリノイ (20) ニュージャージー (14) ワシントン (12) メイン1区* (1)	ワシントンDC (3) ハワイ (4) メリーランド (10) マサチューセッツ (11) ニューヨーク (29) バーモント (3) カリフォルニア (55)

出典：Real Clear Politics（10月26日現在）

*メイン州とネブラスカ州では、2名の枠を州全体で最も得票の多かった候補に与え、残りの枠は下院選挙区ごとに最も得票の多かった候補に与えることとなっている。

こうしたなかでトランプ陣営は、拮抗州の中でとりわけ多くの選挙人を抱えるフロリダ、オハイオ、ノースカロライナ、ペンシルバニア等の確保を最優先としながら、過半数を目指す戦略をとっていると報じられている。しかしながら、Eメール問題や健康不安のほか、新たなスキャンダルが出る可能性も含め予断を許さないものの、直近の世論調査では多くの州でクリントン候補がリードする状況となっている。

【表2 主な拮抗州におけるクリントン・トランプ両候補の支持率】

州	フロリダ	オハイオ	ノースカロライナ	ペンシルバニア	(参考) 全国
クリントン	46.4	43.7	45.8	45.7	47.9
トランプ	44.8	44.8	43.8	41.3	43.0

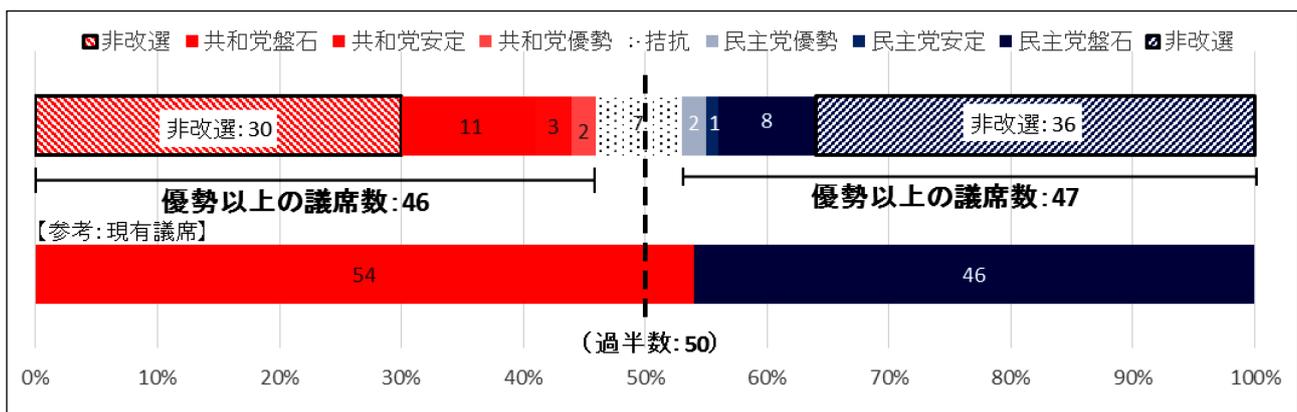
出典：Real Clear Politicsによる複数の世論調査の分析（10月26日現在）

3. 議会選挙の状況

トランプ候補が次第に劣勢に立たされていくなかで、ライアン下院議長（共和党）は10月10日、「今後トランプ候補の選挙活動には参加せず、同候補を擁護することもない」と述べるとともに、大統領選と同日の上下両院議会選挙²において、多数派を維持することが最優先である旨を強調したと報じられている。また、上院においても、複数の共和党上院議員がトランプ候補をもちや支持できない考えを示すなど、議会共和党の中では、同候補から距離を置く動きも出てきている。

こうした共和党の態度変容の背景には、同候補支持に固執することで一蓮托生となるリスクを避ける狙いがあると見られているが、とりわけ上院（2年に1回、3分の1が改選）では、民主党の2倍以上の議席が改選となる共和党が厳しい戦いを強いられており、民主党が多数党の地位を奪還することも想定される状況にあることが影響しているものと思われる。

【図3 上院選挙情勢（※独立系議員は民主党会派に含む）】



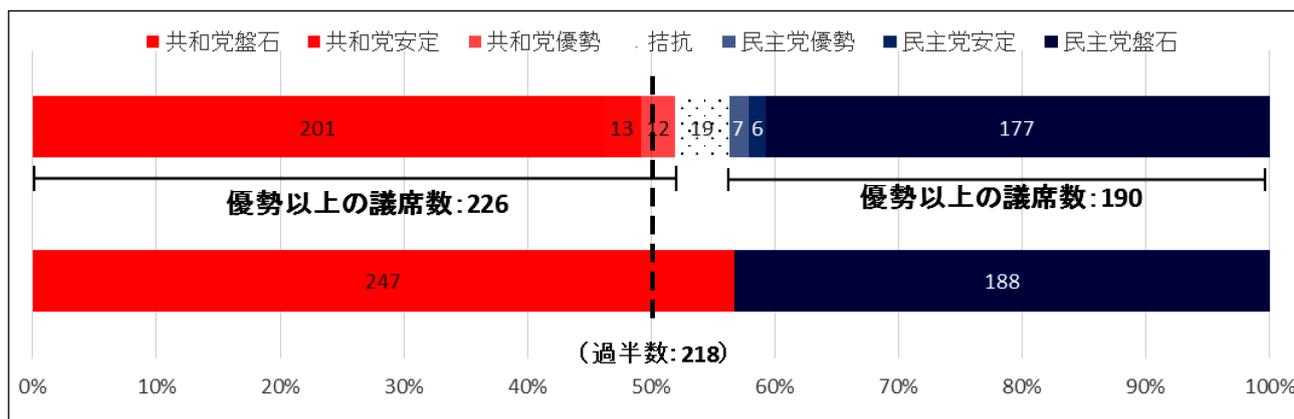
出典：クック・ポリティカルレポート（2016年9月30日）

ここで、米国議会での法案審議においては、我が国衆議院における「3分の2での再議決」のような特定議院の優越は無く、成立には「上下両院の承認」と「大統領の署名」が不可欠となっている。したがって、上院多数党を民主党が奪還し、両院がねじれてしまえば、共和党は上院民主党に配慮しなければ法案を通せなくなるほか、クリントン候補が勝利した場合は大統領への牽制も弱まることから、両院で多数派を確保することが死活的に重要となっている。

一方、全議席が改選される下院では、極端な結果とならない限り共和党の多数派維持は揺るがない状況である。しかしながら、議長就任以降、党内右派勢力の抵抗等により、共和党だけでは過半数を確保できない事態に多く直面するなど議会对策に苦労しているライアン下院議長としては、一つでも多くの議席を守り抜きたいというのが正直なところであろう。

2 米国における上下両院選挙の仕組みとレームダック議会の関係は巻末の参考資料を参照。

【図4 下院選挙情勢】



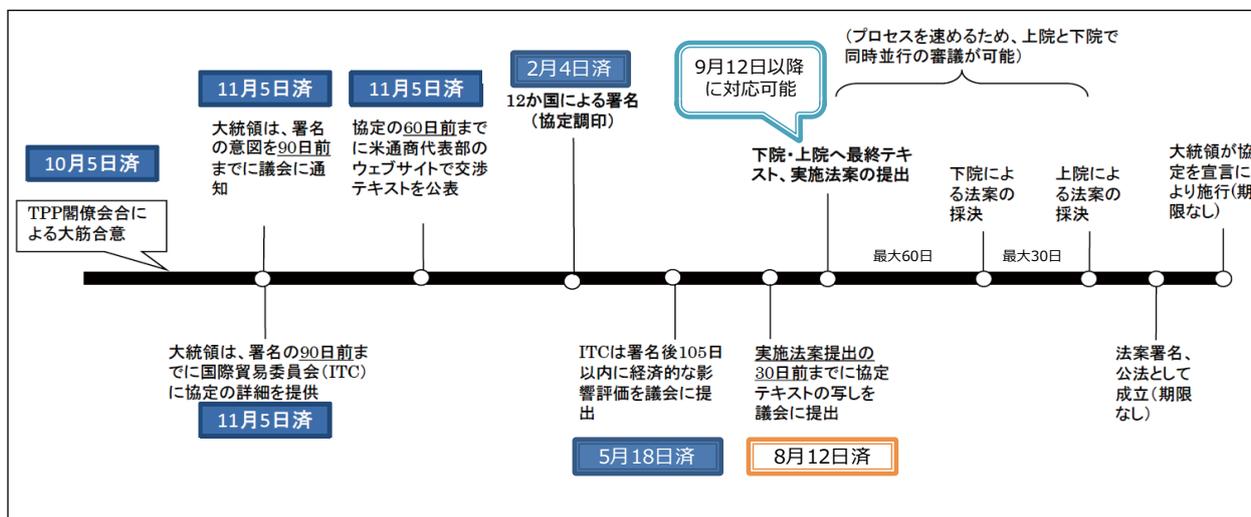
出典：クック・ポリティカルレポート（2016年10月20日）

4. TPPに関するオバマ政権の姿勢と大統領選・上下両院議会選挙戦における取り扱い

このように、多数党である共和党が両院で議席を減らす見通しとなっている状況の中で、TPPについては、両党の大統領候補がTPP反対を表明していること、また、これまでの選挙戦を通じて、両候補やサンダース候補などTPPに反対する候補に国民の支持が集まってきたという経緯もあり、早期批准に向けた議会の機運は高まっていない。

他方、オバマ大統領は、9月4～5日のG20首脳会議および8日の東アジア首脳会議において、「我が国の政治情勢は困難であるが、私の任期中に米国議会がTPPを承認するよう、米国議会に対し強力な働きかけを続ける」と述べるなど、年内批准を実現するとの立場を崩していない。また、それを裏付けるかのように、TPA法で定められた手続きを着々と進め、法的には上下両院の開会日であれば政府がいつでも実施法案を議会に送付したうえで院内総務が即日議会に提出できる段階となっている。しかしながら、その目標の実現に向けては、政治的にも日程的にも大きなハードルが待ち構えている。

【図5 TPPA法に定められた手続きの実施状況】



(1) 政治的なハードル

まず、政治的には、両院で多数を握る共和党が、3点の懸念事項への対応が審議の前提との立場を崩していないことがある。これらの懸念事項のうち金融分野については、オバマ政権が新サービス協定（T i S A）³を含む将来の協定を通じて対処する考えを示しており、金融業界が一定の評価を示しているが、それ以外については明確な対応方向が未だ示されておらず、上下両院トップはT P P 審議の進展は次期政権以降となるとの見方を変えていない。

【表3 議会共和党の3つの懸念事項】

- ① バイオ医薬品の市場独占期間は米国内では12年であるにもかかわらず、T P Pでは8年も十分に確保できていないことによる、米国医薬品産業への影響
- ② T P P各国の金融規制当局が金融機関の監督・検査を円滑に行うため、金融機関の様々なデータを各国領域内に保管することを義務付けることを可能としたことによる、米国の金融機関への影響
- ③ 公衆衛生政策の柔軟性を確保するため、各国が講じるタバコ規制措置をI S D条項の対象外にできるようにしたことによる、米国タバコ産業への影響

【表4 両院トップはT P P 審議の進展は次期政権以降となるとの考えを示唆】

<ライアン下院議長（9月28日）>

➤（下院）共和党の賛成票は大幅に不足しており、民主党からの追加的な賛成票も獲得されていない。協定には改善と修正が必要であるが、向こう数か月の間に実現する見通しは無い。

<マコネル上院共和党院内総務（9月29日）>

➤ 年内に取り上げられれば否決されるだろう。次期大統領のリーダーシップが必要。

なお、不足する共和党からの賛成票を民主党から埋め合わせるため、民主党が雇用への影響緩和対策として重要視する貿易調整支援（T A A）を拡充するなどの配慮が必要であると指摘する共和党幹部もいるが、議論が進展しているとする報道は目立たない。

(2) 日程的なハードル

加えて、日程的な制約も年内批准を難しくしている。現時点で発表されている予定では、レームダック議会中の開会日は、下院は16日、上院は20日しかなく（開催日の変更は可能）、仮にオバマ大統領がレームダック議会開会直後にT P P 実施法案を議会に送付したとしても、速やかに審議が進まなければ会期末を迎えて廃案となることとなる。

【図6 現時点におけるレームダック議会中の上下両院開会予定日】

11月							12月						
日	月	火	水	木	金	土	日	月	火	水	木	金	土
		1	2	3	4	5					1	2	3
6	7	8	9	10	11	12	4	5	6	7	8	9	10
13	14	15	16	17	18	19	11	12	13	14	15	16	17
20	21	22	23	24	25	26	18	19	20	21	22	23	24
27	28	29	30				25	26	27	28	29	30	31

3 WTOドーハラウンド交渉が停滞する中で、WTOのもとで「複数国間（プルリ）交渉」の取り組みが進展を見せており、中でも物品貿易以外のほとんどの分野を網羅する新サービス協定（T i S A）交渉は、我が国や米豪加など7つのT P P 参加国を含む23か国・地域が参加し、13年4月の交渉開始から本年9月までに20回の会合が開催されている。

そこでまず壁となるのがTPP実施法案の「模擬審査」に要する日数である。TPA法下では、実施法案等の議会審議において一切の修正が認められていないが、そうした制約の中でも議会の意見を可能な限り反映するため、正式な審議を開始する前に、非公式の実施法案等の「原案」に関し議会の意見を聴取し、懸念に対処するプロセスを踏むのが慣例となっている。これは正式な法案の審議ではないことから「模擬審査」と呼ばれており、この過程により政権は議会の懸念に事前に一定程度対処することができ、比較的スムーズな審議を可能としている。

現時点では、仮にレームダック議会でTPP実施法案が議会に送付された場合、慣例にしたがって「模擬審査」が行われるとする見方が一般的であるが、TPPに関する議会の懸念事項には外国政府との調整が必要となるものが多いことから、ただでさえ開会日が限られているレームダック議会中の短期間で対応することは日程的に困難との見方も多い。

加えて、レームダック議会の最優先事項となっている予算審議も日程を圧迫する要因となる。そもそも米国では、会計年度は10月1日～9月末日となっており、原則として次年度予算法案は9月末日までに成立させなければならず、成立しない場合は政府の歳出ができなくなり、業務停止・政府閉鎖を余儀なくされることになる。しかしながら、例年、両党間および党内での対立により、9月末までには合意ができず、数か月分の暫定予算を成立させて期限を延長し、その間に妥協案を検討することが多くなっている。

本年もその例にもれず、現在は12月9日を期限とする暫定予算でつないでいる状況であり、政府閉鎖となる事態を避けるため、レームダック議会では、まず何よりも優先して予算法案を審議する必要がある⁴。予算審議に時間が割かれれば、TPPの審議時間が一層圧迫される可能性があると思われる。

5. おわりに

レームダック議会における年内批准の実現に向けたオバマ政権の決意は揺るいでいないものの、両党大統領候補とともにTPPに反対しているほか、議会の懸念事項に対する有効な打開策も依然として提示されておらず、両院トップが揃ってTPP審議は次期政権以降となる見方を示唆するなど、TPPを取り巻く政治情勢は極めて厳しい状況が続いている。

さらに、政治的なハードルだけでなく、模擬審査や予算審議、さらには大統領・議会選挙の結果によっては最高裁判事指名の同意に関する審議⁵も入る可能性があるなど、日程的なハードルも非常に厳しいものとなっている。これらの要因から、レームダック議会におけるTPP批准は、政治的にも日程的にも極めて困難であるという見方が一般的となっている。

他方、議会共和党幹部の政治的な意思があれば可能性はゼロではないとする見方も依然として見られることから、今後の政治情勢に影響を与える大統領選および上院を中心とした議会選挙の結果やオバマ政権による議会の懸念事項への対応状況、それによる政局の変化を見極めた上で、選挙後の動向を予断なく注視していく必要がある。

4 12月9日まで両党間で合意ができれば、2016年度の本予算が成立する可能性がある一方、まともらずに再度数週間～数か月分の暫定予算を成立させる可能性もある。

5 最高裁長官承認人事と議会日程の関係については巻末参考資料参照。

【参考：2016年米国大統領選・上下両院議会選挙・レームダック議会について】

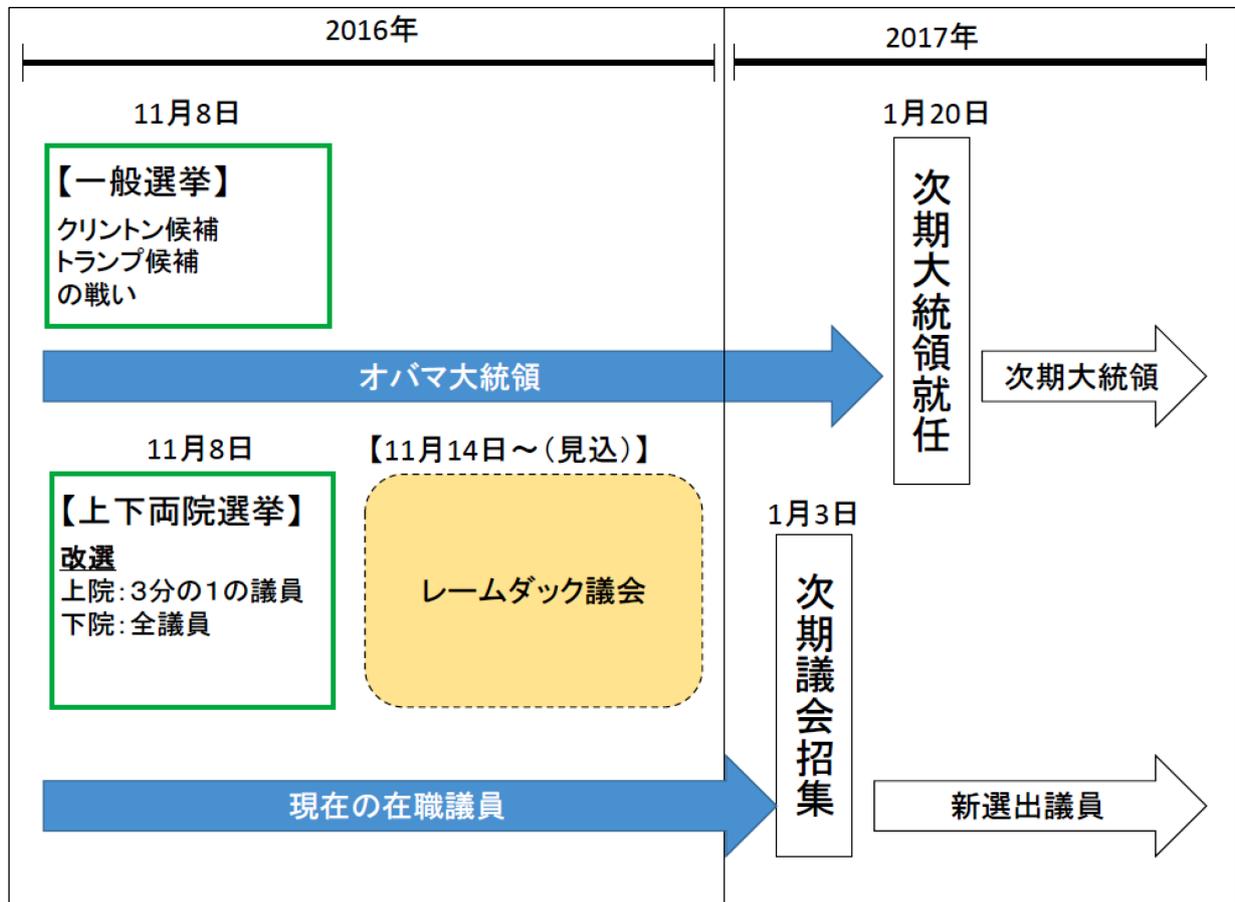
来る2016年11月8日には、「大統領選挙人」を選出し、次期大統領が事実上選ばれる「一般選挙」が行われるほか、上下両院議会選挙も同日に実施される。

米国議会は、50州各2名の代表からなる上院（定数100）と、人口を反映して各州各選挙区に議席が割り当てられている下院（定数435）からなる二院制をとっているが、2年に1回（偶数年）、上院の3分の1と下院の全議員が改選となり、大統領選と同日に選挙が行われることとなっている。

現在の在職議員の任期は、次期議会が招集される1月3日までとなっており、選挙日から会期末までは、落選議員も含めて選挙前の議員により積み残し課題等の審議が行われる予定となっている。この期間は「レームダック議会」と呼ばれている。

他方、新大統領の就任は1月20日となるため、レームダック議会の間は、現大統領が在任し続けることとなる。

【大統領選・上下両院選挙・レームダック議会の関係図】



【参考：最高裁長官承認人事と議会日程の関係】

米国連邦最高裁は、大統領や議会、政府機関の行為が合衆国憲法に違反するかどうかを判断する違憲立法審査権を持ち、成立した法律が合憲かどうかについて判断する等の役割を担っており、その司法判断は、しばしば民主・共和両党間の政治的な対立にも決着をつけてきた。最高裁の判断は判事の多数決により決定されるため、多数派が保守派なのか、それともリベラル派なのかは、両党にとって極めて重要となる。

原則として、最高裁は長官を含めた9名の判事により構成され、その任期は終身であり、一度任命されれば、本人が死去または自ら引退するまではその地位を保障される。しかしながら、本年2月に保守派で知られる判事が急逝したことにより、現在は共和党大統領が任命した保守派の判事4名に対し民主党大統領が任命したりベラル派の判事が4名と、判事毎の考え方の差はあれ、勢力がおおよそ均衡した形になっている。したがって、次に任命される判事が保守派なのかリベラル派なのかは、両党にとって、最高裁の中長期的な勢力バランスを左右する政治的に極めて重要な案件となる。

最高裁判事の指名・任命はいずれも大統領の権限であるものの、任命には上院の同意を得ることが不可欠となる。オバマ大統領は3月16日、後任判事として中道派として知られる連邦控訴裁のガーランド判事の指名を発表したが、その直後、上院共和党トップのマコネル院内総務は「米国国民は次期判事の選択にあたり発言権を有するべきであり、この空席は新たな大統領が選出されるまでは埋められるべきではない」と述べ、選挙前の審議を行わない考えをあらためて強調しており、真っ向から対立している。

しかしながら、仮にクリントン候補が大統領選に勝利し、かつ上院多数党を民主党が奪還した場合、次期政権においては、「クリントン大統領が指名した一層リベラルな判事の指名に、民主党が多数党となった上院が同意する」という、共和党にとっては尚更望ましくない事態となることも想定され、その場合、共和党としては、多数派を占めているレームダック議会中に中道派のガーランド判事の指名に同意してしまおうということになる可能性がある。そうなると、そのための公聴会等に上院の審議時間が割かれ、TPPに割くことのできる時間が一層減ることになる可能性がある。